Gouvernement du Québec
Conseil des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec

AVIS DU CONSEIL DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION SUR LES RECOMMANDATIONS RELATIVES AU PROCESSUS DE RECONNAISSANCE AU CANADA DU STATUT DE RÉFUGIÉ

(RAPPORT DE M. W. GUNTHER PLAUT)

Avis adopté à la 2e réunion
du Conseil des Communautés
culturelles et de l'Immigration
le 8 août 1985

800, Place Victoria, C.P. 158 — Tour de la Bourse — Montréal H4Z 1C3 (514) 873-8501

LES MEMBRES DU CONSEIL DONT LES NOMS SUIVENT ONT PARTICIPÉ À LA PRÉPARATION DE CET AVIS :

José-Armand Barrera
Julien Harvey
Jean Isseri
Robert Maheu
Juanita-Rose Westmoreland-Traoré, présidente du comité responsable de l'avis.

La rédaction a été assurée par Robert Maheu et Juanita-Rose Westmoreland-Traoré.

Le Conseil remercie les personnes qui ont participé à une réunion de consultation :

Rivka Augenfeld	Jewish Immigrant Aid Services Table de concertation sur les réfugiés
Ginette Bouchard	Table de concertation sur les réfugiés
Me Pierre Duquette	Association des avocats en immigration
Waheed Malik	Service d'aide aux migrants et immigrants
Mathilde Marchand	Centre social d'aide aux immigrants
Me Melvin Weigel	Association des avocats en immigration

ainsi que le personnel du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration qui nous a fourni de nombreuses informations. Mais le présent avis n'engage que le Conseil.

ISBN 2-550-12541-X
Dépôt légal: quatrième trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
8 août 1985

85-500-02

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION	1
A. Qui est réfugié ?	4
B. Qui doit décider ?.	12
C. Comment va-t-on décider ?	17
D. Pourquoi abandonner le système actuel d'élimination des revendications "manifestement non-fondées".	21
E. Maintenir le Comité spécial d'étude	23
F. Les cas oubliés: les revendicateurs détenteurs du permis ministériel	24
G. Situation actuelle au Québec	25
H. Que fait le Québec ?.	26
I. Que devrait faire le Québec ?	30
J. Résorber le retard accumulé	35
RECOMMANDATIONS	37

Introduction

Le réfugié, au sens de la Convention des Nations unies, c'est la personne qui:

> craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, a quitté le pays où elle réside habituellement et n'est pas désireuse d'y retourner ou en est incapable.(1)

C'est en 1969 que le Canada a adhéré aux deux instruments internationaux qui établissent le régime international de protection des réfugiés, soit la Convention des Nations unies pour les réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951, et le Protocole signé à New York le 31 janvier 1967. Le Canada s'est alors engagé à respecter les clauses de ces deux textes et plus particulièrement le principe de non refoulement des réfugiés. Lors du colloque national sur la reconnaissance du statut de réfugié de 1982, l'ancien ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'Honorable Lloyd Axworthy a décrit la nature profondément humanitaire de l'action gouvernementale en ces termes:

> "il n'existe pas de domaine en effet auquel je puisse penser qui touche si directement et si profondément des individus. Les déci-

---

(1) W. Gunther Plaut. Reconnaissance au Canada du statut de réfugié. Rapport présenté au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Mme Flora MacDonald, 1985, p. 3.

> "sions qui sont prises peuvent littéralement être une question de vie ou de mort, et ce sont des décisions que les attitudes et les préjugés n'ont cessé de compliquer. Il n'existe vraiment aucun autre domaine où les politiques jettent une lumière si impitoyable sur les sentiments humanitaires du peuple canadien et nos positions en tant que nation."

Le présent avis ne porte que sur le processus de reconnaissance du réfugié qui se trouve déjà au Canada. Indépendamment de ce processus, le Canada et le Québec établissent chaque année leurs objectifs et leurs programmes pour la relocalisation et la sélection des réfugiés reconnus par le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés ou dans les camps de réfugiés à l'étranger.

La personne qui revendique le statut de réfugié au Canada le fait souvent dès son arrivée à l'aéroport. D'autres personnes ne le font que plusieurs mois après leur arrivée, soit parce qu'au moment de leur arrivée elle n'étaient pas psychologiquement en mesure de le faire, soit parce qu'elles ignoraient la procédure à suivre, souvent parce qu'elles craignaient d'être renvoyées dans le pays qu'elles fuyaient, sans protection, sans recours.

Mais le revendicateur du statut de réfugié, c'est parfois aussi quelqu'un qui désire simplement immigrer ici pour améliorer son sort et qui n'est pas accepté selon les grilles de sélection du Québec ou du Canada. La Convention sur les réfugiés est alors un prétexte utile pour s'implanter pendant que se déroulent les longues procédures

d'examen de son cas. Et comme, même lorsque le statut de réfugié est refusé, on ne saurait, aux yeux de l'opinion publique, après quatre ou cinq ans de séjour expulser quelqu'un, il risque bien d'être accepté à un autre titre.

En 1984, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a confié à M. W. Gunther Plaut le mandat de proposer des alternatives pour un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié. Tout en répondant aux impératifs de justice, d'équité et d'efficacité, et en tenant compte des restrictions budgétaires du secteur public, le rabbin Plaut devait évaluer le problème du retard accumulé dans l'étude des revendications du statut de réfugié, ainsi que les causes de ce retard et élaborer un autre processus ..., dans le cadre du programme d'immigration ou indépendamment de celui-ci.(1)

Le processus d'examen des demandes des revendicateurs a fait l'objet d'un rapport de grande qualité préparé par le rabbin Plaut. C'est sur ce rapport que nous nous penchons aujourd'hui dans cet avis préparé à la demande du ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec.

Nous examinerons d'abord la définition du "réfugié", parce qu'elle a une influence déterminante sur le sort des personnes en cause et sur la nature de la procédure à adopter. Viendront ensuite l'examen du statut de l'organisme chargé d'étudier les demandes, la procédure et l'abandon du système des revendications manifestement non-fondées. Nous regarderons la situation actuelle au Québec, les services rendus par le

---

(1) Op. cit., p. 219.

Québec aux revendicateurs et, enfin, le rôle que devrait jouer le Québec dans la sélection et l'accueil des réfugiés se retrouvant parmi nous.

A. Qui est réfugié ?

Le rapport du rabbin Plaut identifie les grands principes qui doivent prévaloir dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié. Il retient d'abord le respect du droit naturel et les lignes directrices du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (H.C.N.U.R.) formulées par son Comité exécutif en 1977 (1) ainsi que les éléments de la définition du réfugié adoptée par la Convention des Nations unies relative au statut du réfugié, et le Protocole de 1967. En 1976, le Canada incorpore cette définition dans la nouvelle Loi sur l'immigration, mais en omettant les parties relatives aux causes d'exclusion et de cessation du statut de réfugié. Toutefois, après avoir identifié la définition du réfugié comme faisant partie des éléments de la problématique de la recherche d'un nouveau processus, l'auteur du rapport ne fait pas d'analyse de cette définition ni de son adaptation au profil des réfugiés qui sollicitent actuellement ce statut. Il s'attarde surtout sur les omissions dans la définition canadienne qui ne reproduit pas les mêmes clauses d'exclusion et de cessation du statut prévues dans la Convention de Genève.

> "Notre législation a adopté la même définition que la Convention figurant à son alinéa 1 (A) (2); aucun changement n'est nécessaire."(2)

(1) Ibid, op. cit., p. 60.

(2) Rapport Plaut, op. cit., p. 66.

Le mandat confié par la ministre de l'Emploi et de l'Immigration du Canada était d'évaluer d'abord le problème du retard actuel accumulé dans l'étude des revendications du statut de réfugié au Canada et de ses causes, puis d'élaborer un nouveau processus de reconnaissance de ce statut. Cependant, le rapport attirant l'attention sur la question fondamentale de la définition, nous nous attendions à trouver quelques commentaires ou explications suite à cette affirmation catégorique que la définition ne requiert aucun changement. A notre avis, le bon fonctionnement de tout nouveau processus sera limité si la définition même ne renferme pas les éléments nécessaires pour statuer sur les demandes de façon directe.

Un grand nombre de personnes qui arrivent aujourd'hui aux aéroports canadiens en sollicitant le statut de réfugié ont abandonné leur pays, leur famille, leurs biens, leur situation, en raison de l'insécurité totale provoquée soit par une guerre civile, soit par un régime d'oppression généralisée, ou des conditions de récession et de sous-développement économique liées parfois à des causes politiques. La Loi sur l'immigration de 1976 peut être interprétée de différentes façons. On peut y distinguer deux catégories de réfugiés, d'une part

les réfugiés au sens de la Convention de Genève, envers lesquels le Canada s'engage à remplir ses obligations internationales, et d'autre part les personnes déplacées ou persécutées envers lesquelles il s'engage "à maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire."(1) La Loi du Québec sur le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration confie au ministre le mandat de voir, à travers le processus de sélection des ressortissants étrangers souhaitant s'établir au Québec, à "permettre au Québec d'assumer sa part de responsabilités dans l'accueil des réfugiés et d'autres personnes qui se trouvent dans des situations particulières de détresse".(2) Les personnes désignées couramment par le terme de réfugié, sont donc divisées légalement en plusieurs catégories: les réfugiés protégés par la Convention des Nations unies, ceux qui relèvent de la politique humanitaire, et ceux qui, selon le règlement du Québec sur la sélection des ressortissants étrangers, se retrouvent dans une situation particulière de détresse, cette dernière catégorie incluant aussi bien les victimes des méfaits de l'homme que les victimes des catastrophes naturelles.

Souvent la ligne de démarcation entre ces catégories n'est claire ni pour les intéressés, ni pour les responsables de l'application des critères de reconnaissance des différentes classifications. Pour pallier à cette difficulté, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration

---

(1) Loi sur l'immigration de 1976, art. 3(g).

(2) Loi du Québec, chapitre M-23.1, art. 3.

a adopté, en février 1982, les "nouvelles lignes directrices sur la définition de réfugié et l'évaluation de la bonne foi à l'intention du Comité consultatif du statut de réfugié".

Selon leur préambule, ces lignes directrices ainsi que le Guide des procédures et des critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié publié par le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, devaient aider les membres du Comité consultatif dans leur considération de la définition du réfugié au sens de la Convention, et devaient les informer aussi de "l'esprit dans lequel cette définition doit être interprétée, selon les voeux du ministre".

Ces lignes directrices étendent formellement la notion de persécution à "un comportement toléré par le gouvernement de telle façon que la victime est sans aucune protection de la part de l'Etat", "aux mesures générales visant à semer la terreur", aux personnes faisant seules l'objet de persécution ou aux personnes persécutées avec un nombre important d'autres personnes. De plus, les membres du Comité doivent "considérer les pratiques en vigueur dans le pays que le réfugié a fui. La structure légale de ce pays n'est pas en elle-même probante".

Deux conventions régionales, la Convention interaméricaine de 1954 sur l'asile territorial, et la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine de 1969 ont adopté la définition de la Convention des Nations unies de 1951. La Convention interaméricaine vise à protéger les personnes qui sont persécutées pour leur croyance, leurs opinions ou

leur affiliation politique, ou pour des actes pouvant être considérés comme des délits politiques. La Convention de l'O.U.A. ajoute à la Convention de 1951 un élément qui étend le champ de son application aux victimes "d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou ... d'événements troublant gravement l'ordre public."

Pour répondre aux besoins des personnes autres que les réfugiés protégés par la Convention de 1951, les gouvernements canadien et québécois ont adopté des règlements établissant des catégories déclarées admissibles, cependant ces catégories sont limitées aux pays énumérés et pour une période de temps stipulée. En plus de ces catégories, les gouvernements établissent des programmes spéciaux pour les ressortissants de pays subissant des crises sérieuses.(1) Parallèlement à ces actions collectives, les ministres peuvent prendre des mesures de redressement individuels pour des raisons humanitaires. Actuellement, une personne peut ne pas faire partie d'une catégorie déclarée, ni être admissible à un programme spécial, ni être un réfugié protégé par la Convention, et pourtant bénéficier d'une décision favorable du Comité spécial d'étude qui révise, entre autres, les cas refusés par le Comité consultatif sur le statut de réfugié.(2) A juste titre, le professeur Ratushny a relevé la confusion et l'immixtion d'éléments étrangers à la définition du réfugié provenant du fait que la révision du cas par le

---

(1) Voir le rapport Plaut, op. cit., p. 99.
(2) Ibid., op. cit., p. 33.

Comité spécial d'étude se fait à partir de la même déclaration assermentée destinée, à l'origine, exclusivement au Comité consultatif sur le statut du réfugié.(1)

N'y a-t-il pas lieu de réfléchir plus longuement sur les éléments de la définition du réfugié pour rationaliser l'étude des cas et pour actualiser la définition du réfugié?

Notre position géographique devrait nous inciter à revoir cette définition à la lumière de l'expérience vécue par des ressortissants du Salvador, du Guatémala, du Chili ou de l'Argentine. Une répression généralisée ou un conflit armé ont empêché, dans de trop nombreux cas, ces personnes d'apporter la preuve de persécution personnelle, sans parler de toutes les difficultés de prouver les motifs objectifs et subjectifs de crainte.

> "La réalité du monde actuel nous porte à croire que la définition de la Convention de Genève est déjà, sinon désuète, du moins incomplète, et son application stricte laisse en marge de

---

(1) Ed. Ratushny, Un nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié pour le Canada, rapport présenté à M. Jonn Roberts, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, mai 1984, p. 39.

"la protection internationale de nombreuses personnes qui devraient en jouir." (1)

Une nouvelle définition du réfugié devrait comprendre de façon explicite les victimes des régimes qui violent systématiquement les droits de la personne, et celles qui fuient les conflits armés et le terrorisme généralisé.

Par ailleurs, et en attendant de telles modifications de cette définition, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu d'amender la Loi sur l'immigration de 1976 pour y insérer les clauses d'exclusion et de cessation du statut de réfugié. Nous abondons plutôt dans le sens proposé par l'auteur du rapport de recommander que la Loi sur l'immigration de 1976 soit amendée pour rendre automatique l'octroi du

---

(1) Fernando Sibilla, le Devoir, le 26 octobre 1981. (L'auteur était alors attaché politique auprès du ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec).
G.J.L. Coles, conseiller légal senior à l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, section de la protection internationale, a bien analysé la portée de la nouvelle définition élaborée dans la Convention de l'O.U.A.: "the O.A.U. definition is not simply wider; it is also qualitatively different. Whereas the earlier definitions contemplate situations of fear and danger created essentially by deliberate acts and policies, often of a discriminatory character and normally of the authorities of the country, the O.A.U. definition contemplates also a state of affairs generally where the qualities of deliberateness and discrimination need not exist. It is generally agreed that this additional eligibility provision covers armed conflict situations, whether international or internal: situations which are today a world-wide phenomenon. The fear and danger may be in regard to such non-deliberative factors as the accidental consequences of intensive fighting and widespread famine and disease, and may also relate to factors which are outside the physical control of the authorities, such as the random lawlessness following on the breakdown of normal order in society." Some Reflections on the Protection of Refugees from Armed Conflict Situations, Texte polycopié.

droit d'établissement à ceux ou celles dont la demande de reconnaissance est acceptée.(1) L'adoption de cette recommandation ne ferait que légaliser la pratique actuelle qui consiste à donner un permis ministériel et un Certificat de sélection du Québec à toute personne, sauf très rares exceptions, dont le statut de réfugié protégé par la Convention est reconnu par le ministre.(2) Après étude du cas et exécution des formalités, ces personnes sont admises sur place comme résidents permanents par voie de règlement-en-conseil. Si la loi est amendée dans le sens proposé par le rabbin Plaut, les réfugiés reconnus ne subiront plus les longs délais requis par ce lourd processus d'adoption par règlement-en-conseil. Nous sommes également d'accord sur la recommandation de procéder à l'étude des demandes de résidence des membres de la famille du réfugié en même temps que celle du réfugié lui-même, en reconnaissant, autant que possible, les différences dans les concepts d'appartenance à la famille immédiate qui sont propres à d'autres cultures.

Ainsi, le législateur pourrait consacrer l'évolution importante qui a rendu plus significative la reconnaissance du statut de réfugié, en assurant non seulement le respect du principe universel du non refoulement mais aussi l'octroi d'un statut de résident permanent avec tous les droits y afférant. Il sera fait mention plus loin dans le texte du rôle éventuel que pourrait jouer le gouvernement du Québec dans la sélection sur place des personnes en situation particulière de détresse.

---

(1) Rapport Plaut, op. cit., 105 et suiv.

(2) Plusieurs groupes et associations nous ont indiqué, lors d'une consultation restreinte, leur préférence pour cette solution qui ne fait que confirmer la pratique; cependant elles souhaitent que cette pratique devienne loi.

Si le droit de résident permanent devient un droit statutaire, la loi pourrait aussi maintenir le pouvoir de l'arbitre qui préside à l'enquête, de vérifier si le réfugié protégé par la Convention de Genève peut demeurer au Canada, eu égard aux conditions d'exclusion déjà prévues à l'article 4 (2) (b) de la Loi sur l'immigration.(1) À la lecture, les causes d'exclusion de la Loi sur l'immigration sont plus restrictives, mais elles ont l'avantage d'être plus précises que les clauses d'exclusion de la Convention de Genève. Le ministre aura toujours le pouvoir d'accorder un permis ministériel aux personnes qu'il désire exempter des rigueurs de la loi; il restera aussi le processus d'admission par règlement-en-conseil. En plus, le réfugié exclu par l'arbitre, étant toujours reconnu comme protégé par la Convention de Genève, bénéficiera du principe de non refoulement. À partir du moment où le réfugié deviendra résident permanent, il ne pourrait plus y avoir question de cessation de statut; il y aurait seulement les causes d'expulsion prévues pour toute personne de cette catégorie à l'article 27 de la Loi sur l'immigration.

B. Qui doit décider ?

Nous croyons que la création éventuelle d'un nouvel Office des réfugiés favorisera le principe d'indépendance de l'organisme décisionnel. Cette recommandation suit encore les recommandations du Comité exécutif de l'Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés. Le processus de reconnaissance des réfugiés doit être indépendant des considérations de nature politique ou diplomatique.(2)

---

(1) L'exclusion est prévue entre autre pour des personnes ayant commis des crimes graves, des actes d'espionnage ou de subversion, ou pour celles au sujet desquelles il existe de bonnes raisons de croire qu'elles commettront des actes de violence de nature à porter atteinte à la vie ou à la sécurité humaine au Canada.

(2) Christopher L. Avery, "Refugee Status Decision Making: The Systems of Ten Countries", (1983) 19 Stanford Journal of International Law, No. 2 pp. 235-236 aux pp. 258 et suiv.

La recommandation de créer un nouvel Office a le grand avantage de séparer les fonctions de reconnaissance du statut de réfugié de celles de l'exécution de la Loi sur l'immigration. Cependant, il nous semble que cette séparation ne pourra jamais être absolue, ne serait-ce que parce que le nombre de réfugiés admis au pays a une incidence directe sur la planification des niveaux d'immigration. Certaines des fonctions relatives à l'octroi du droit d'établissement et à la fourniture des services d'accueil et d'adaptation aux réfugiés sont analogues à ceux qui sont offerts aux immigrants ordinaires. Il y aura donc certains liens à maintenir entre l'Office des réfugiés et les ministères fédéral et provincial de l'Immigration.

Par ailleurs, nous appuyons entièrement la recommandation du rapport Plaut de procéder immédiatement à la détermination du statut du revendicateur, indépendamment de sa situation légale ou illégale.(1) Malgré toute la considération que nous leur devons, nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui voudraient voir continuer le processus actuel qui consiste à entamer les procédures d'expulsion du revendicateur jusqu'à leur culmination avant de les suspendre.

Nous pensons qu'un des buts visés par cette procédure, soit la prévention des abus, peut être atteint par des méthodes à la fois plus appropriées et plus humaines. L'audition de vive voix de celui ou celle qui réclame le statut de réfugié et l'accélération des procédures de décision par une nouvelle répartition des ressources humaines et matérielles sont, à notre avis, les meilleures garanties contre l'abus du système. (2)

---

(1) Rapport Plaut, op. cit., p. 89 et suiv.

(2) Voir infra, p. 20.

A défaut de confier le processus de reconnaissance à un organisme international tel que le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, à l'exemple de la Belgique, la création d'un organisme décisionnel ayant un fondement et des pouvoirs statutaires offre une meilleure garantie d'indépendance. À condition que cette indépendance soit assurée, le futur Office pourrait être rattaché au ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Les recommandations du rapport Plaut relatives à la durée raisonnable du mandat des personnes exerçant des fonctions au sein de cet Office, et des conditions d'emploi concurrentielles, seront autant de moyens indispensables pour en garantir l'indépendance. Vu l'importance de sa participation à l'accueil des réfugiés, le Québec devrait être consulté pour la nomination des membres appelés à siéger au Québec.

Toute procédure adoptée par le Canada doit prévoir la participation du représentant du Haut Commissaire des Nations unies. Le représentant du Haut Commissaire apportera non seulement son expertise légale et ses sources privilégiées d'information, mais également une garantie additionnelle d'impartialité et d'intégrité. Sa présence rappellera l'origine internationale des obligations et leur nature humanitaire. La Loi devra lui accorder formellement le droit d'assister aux séances du Comité central et des comités régionaux du nouvel Office proposé et d'y donner son avis.

En raison de la complexité et de l'évolution rapide des données sur lesquelles les membres du nouvel Office proposé auront à travailler, toutes les recommandations relatives à la formation continue des membres et du personnel, ainsi que la mise sur pied d'un centre de documentation et d'information sont bien-fondées. Pour garantir l'intégrité du processus de détermination du statut de réfugié, l'Office devra pouvoir compter sur ses propres ressources de documentation et d'information. Certains systèmes étrangers qui dépendent beaucoup sur les informations et avis de sources diplomatiques sont, à juste titre, sévèrement critiqués.

L'auteur du rapport préconise la création d'un nouveau poste d'agent chargé des réfugiés. Cette idée, originale et logique, correspond, d'une part à l'objectif d'assurer l'intégrité du processus de reconnaissance du statut du réfugié en veillant à ce que le revendicateur soit d'abord protégé contre toute exclusion ou expulsion prématurée. D'autre part, elle favorise l'accès des revendicateurs à toutes les informations concernant ses droits et aux services disponibles pour bien formuler sa demande. Nous sommes d'accord avec le principe de base à l'effet que l'agent chargé des réfugiés doit être complètement détaché de ses fonctions comme exécutant de la Loi sur l'immigration, tout en étant informé des programmes spéciaux à l'intention des personnes persécutées ou déplacées.

Comme le signale à plusieurs reprises le rapport Plaut, la formation des membres de l'Office et de ses agents doit être pluridimentionnelle, comprenant à la fois une formation technique relative aux éléments de la définition de réfugié, et une formation

relativement poussée sur les droits de la personne; elle doit permettre aux membres et aux agents de posséder une information de base leur permettant de bien exploiter diverses sources de renseignements et d'information mises à leur portée par la nouvelle section de documentation. Cependant, au-delà de ces aptitudes intellectuelles, cette formation doit avoir comme objectif et comme contenu la sensibilisation des membres et des agents aux besoins particuliers des réfugiés et surtout aux difficultés de communication provenant des chocs personnels profonds et même de la torture, de telles difficultés étant souvent accentuées par les différences culturelles.

La condition des femmes réfugiées doit recevoir une attention particulière. Même si les femmes ne représentent pas numériquement une proportion importante des revendicateurs, actuellement elles constituent la majorité des réfugiés dans le monde. Des lignes directrices spéciales devront être établies pour évaluer leur situation spécifique tel le harcèlement sexuel et l'intimidation des femmes réfugiées, sans parler de l'agression sexuelle. Leur statut familial et leurs charges peuvent encore accentuer les formes de persécution.

Nous sommes également d'avis que les revendicateurs ayant une déficience physique ou mentale doivent eux aussi recevoir une attention spéciale et que le processus de reconnaissance du statut de réfugié doit être adapté à ces déficiences. Lorsque cette incapacité résulte de tortures, elle est considérée dans le processus de reconnaissance. Cependant, nous croyons que les garanties constitutionnelles d'égalité doivent renforcer le droit de tous les revendicateurs à un processus de

reconnaissance qui tienne compte de leur déficience tant au niveau de la procédure que dans l'appréciation des éléments subjectifs et objectifs de leur revendication.

La reconnaissance et la valorisation du rôle des organismes non gouvernementaux dans leur tâche de soutien et de conseil aux revendicateurs est à retenir. Nous endossons pleinement la demande d'une étude immédiate des problèmes posés par la détention des réfugiés. La détention inattendue après un voyage très long et rempli d'inquiétude vient s'ajouter aux séquelles des bouleversements dans la vie du réfugié et rend plus ardue toute communication avec l'autorité.

C. Comment va-t-on décider ?

Ce rapport recommande, comme ceux qui l'ont précédé(1), le respect des normes internationales minimales adoptées par le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies. Il recommande encore que celui ou celle qui revendique le statut de réfugié protégé par la

---

(1) Le rapport du Groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration, Reconnaissance du Statut de Réfugié, gouvernement du Canada, cabinet du ministre Emploi et Immigration, Novembre 1981, p. 57 et pp.; Ratushny, op. cit., p. 57 et suiv.

Convention de Genève soit écouté en personne. Toutes les opinions nous semblent concorder sur ce sujet: il ne peut pas y avoir de procédure juste et équitable pour la détermination du sort du réfugié sans qu'il ou elle soit entendu(e) personnellement. Les rapports de commission ou du conseiller spécial peuvent différer sur le niveau auquel doit être institué ce droit d'être entendu de vive voix, ou sur le nombre de membres composant le banc, mais tous sont unanimes pour recommander une audition orale.

L'audition de vive voix du revendicateur est indispensable pour apprécier tous les éléments subjectifs de ses craintes, pour tester sa crédibilité, pour arriver à la certitude nécessaire pour rendre une décision si lourde de conséquences. Toute procédure qui sépare les fonctions d'examen du revendicateur de la prise de décision est insatisfaisante. Dans l'exposé présenté par la délégation pour le Canada du Haut Commissariat des Nations unies au Comité d'étude des règles et formalités en matière d'immigration, on retrouve cette conclusion percutante,

> "Après avoir examiné des centaines d'interrogatoires d'examens sous serment, nous ne sommes pas convaincus que l'interrogatoire reflète véritablement le cas et les motifs du requérant. Nous avons observé la même impression chez certains membres du C.C.S.R. Il ne fait aucun doute que l'examinateur fondera sa décision à la fois sur les conclusions qu'il a tirées des faits présentés et de l'impression personnelle qu'il a du demandeur. Par conséquent, si l'examinateur avait l'occasion de poser lui-même des questions au demandeur, son impression serait mieux fondée."(1)
>
> (c'est nous qui soulignons)

(1) Groupe d'étude, op. cit., p. 152.

Depuis la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Harbhajan Singh et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, une décision en date du 4 avril 1985, également citée par le rabbin Plaut, les réfugiés qui risquent leur sécurité et leur liberté en cas de refoulement, ont le droit d'être entendus en personne, au moins lors de la demande de redétermination à la Commission d'appel de l'immigration.

Nous croyons que la recommandation d'amender la Loi sur l'immigration pour permettre la revendication du statut de réfugié durant une autorisation légale de séjour devrait être acceptée. Bien que nous comprenions les raisons qui sous-tendent le processus actuel qui n'admet pas de revendication statutaire assortie du droit à la redétermination qu'à l'intérieur d'une enquête, les arguments de logique et d'efficience tel qu'exposés par le rabbin Plaut devrait prévaloir.(1)

Par rapport aux considérations organiques, le rapport du rabbin Plaut nous propose trois modèles. Le modèle A consiste en une autidion orale devant trois membres du nouvel Office des réfugiés avec droit d'appel automatique directement en Cour d'appel fédérale. Selon le modèle B, un membre de l'Office présiderait à une audition orale du revendicateur qui disposera d'un droit de faire réexaminer la décision par trois membres mais, sauf dans des cas exceptionnels, sans audition orale. Le revendicateur ayant subi un deuxième refus pourrait avec autorisation aller en appel à la Cour fédérale. Enfin, selon le modèle C, le revendicateur aurait droit à une audition orale d'abord devant un seul membre de l'Office; en cas de refus de sa revendication, il aurait droit à un appel devant trois membres de l'Office, section des appels avec le droit à une audition orale. Au besoin, il pourrait avec

---

(1) Rapport Plaut, p. 89 et suiv.

autorisation en appeler d'une deuxième décision négative à la Cour d'appel fédérale.

Parmi ces modèles proposés, nous croyons que le modèle A présente les meilleures garanties pour les revendicateurs et pour les membres de l'Office. L'audition immédiate par trois membres de l'Office permettrait de prendre une décision collégiale, une telle décision étant par définition moins susceptible d'être subjective ou influencée. Cette décision peut revêtir plus de certitude, toute décision impliquant autant de facteurs à la fois techniques, humains, politiques, et de droits de la personne devant nécessairement exiger beaucoup de délibération. C'est pour cette raison que plusieurs personnes avaient critiqué la recommandation du groupe d'étude sur les règles et formalités en matière d'immigration de prévoir une audition en personne du revendicateur devant une seule personne.(1) Lors de l'audition orale, le réfugié aurait le droit non seulement de présenter sa cause, mais aussi de prendre connaissance des preuves invoquées par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration, et d'y répondre. Le recours à la Cour fédérale d'appel de plein droit assurerait une révision judiciaire de la décision initiale. Cet appel direct à la Cour fédérale d'appel abrégera de beaucoup les délais entraînés par la multiplicité des recours.

L'audience devant trois membres permettra aux membres de partager leur expertise et de profiter des nouvelles sources de

(1) J.B. Bissett, Sous-secrétaire adjoint, Section de l'immigration au département des Affaires extérieures du Canada, avait déclaré en 1982 "that he would not trust himself to sit alone in judgment of refugee status claims: 'I would want the opportunity to discuss the claim with others, to knock opposing views back and forth.'" Cité par Avery, op. cit., p. 274.

documentation et d'information. Il est souhaitable que quel que soit le modèle choisi éventuellement, les représentants du Haut Commissariat continuent de jouer un rôle important en assistant aux séances des comités et en y donnant leur avis.(1) Dans le processus actuel, l'apport des représentants du Haut Commissariat est immense. En plus de leur expertise et de leur dévouement, leur présence a une valeur symbolique et donne une assurance additionnelle aux réfugiés.(2)

Alors que le rabbin Plaut choisissait le modèle C avant le modèle A, nous choisissons l'ordre inverse. Nous trouvons que l'audition devant une seule personne en première instance tel que proposé dans le modèle C est trop problématique. D'ailleurs le rabbin Plaut ne nous révèle pas les raisons de son choix. Nous choisissons tous le modèle B en dernier lieu car une audition devant une personne avec une révision sur dossier ne présente pas les garanties d'équité minimale, même si le tribunal de révision était composé de trois membres, ceux-ci ne pourraient pas apprécier la crédibilité du revendicateur dans des conditions justes.

D. Pourquoi abandonner le système actuel d'élimination des revendications "manifestement non-fondées" ?

L'abandon de ce système d'élimination des revendications qui à première vue semblent non-fondées peut paraître irréfléchi dans le contexte de l'important retard accumulé et du taux d'augmentation annuelle des revendications. Cependant ce processus d'élimination prématurée ne peut satisfaire aux critères de l'équité la plus élémentaire car elle implique le rejet de la revendication sans audition

(1) Rapport Plaut, p. 159.

(2) Supra, p. 13.

orale et partant sans les éléments requis pour une décision objective et indépendante fondée sur le cas individuel et non sur des généralisations arbitraires.

Le processus proposé par le rabbin Plaut protège les droits du revendicateur tout en étant efficient. Ce que le rabbin Plaut désigne comme des demandes irrecevables sont les demandes qui ne répondent pas à la définition de réfugié, celles qui sont présentées après un délai de six mois, sauf autorisation, et celles qui ne renferment aucune nouvelle preuve suite à un premier rejet. Nous constatons que dans ces deux derniers cas, il s'agit de demandes qui peuvent être considérées comme abusives. Cependant le rabbin Plaut lui-même déconseille dans une certaine mesure un processus sans audition de vive voix car à la lumière de la décision Singh cette omission pourrait être jugée inconstitutionnelle.(1)

Toutefois, le nouveau processus recommandé par le rapport Plaut a ses propres mécanismes de défense contre l'abus du système. En effet, l'audition en personne à la première étape par les membres ayant le pouvoir de décider la question de la reconnaissance éliminera la majeure partie des délais causés par les nombreuses étapes du processus actuel. Sans la nécessité de procéder par un rapport suivi d'une enquête, d'une déclaration assermentée et de la transcription des notes de cette déclaration avant même que l'organisme consultatif ne soit saisi de la revendication, le processus serait déjà écourté d'environ dix-huit mois à deux ans. De plus, la décision prise après audition orale par ceux qui ont le pouvoir de décider sera beaucoup plus probante

(1) Rapport Plaut, p. 18 et suiv.

et moins vulnérable en révision. Ce raccourcissement des délais dans le processus de reconnaissance du statut de réfugié entraînera une baisse importante du nombre de revendications abusives en éliminant le répit de trois à cinq années accordé par les procédures actuelles.

Cependant, il faut encore souligner que l'accélération du processus et l'instauration d'un système juste et équitable d'auditions ne sauraient se faire sans une allocation adéquate de ressources humaines et techniques. Sans cet apport, le résultat inverse pourrait se produire. A long terme cependant, ce processus présenterait le double avantage de répondre, au mieux de nos possibilités, à nos engagements internationaux de secours des réfugiés, tout en répondant aux objectifs d'une administration efficace et rentable.

E. Maintenir le Comité spécial d'étude

L'existence du Comité spécial d'étude, composé de fonctionnaires supérieurs du ministère de l'Emploi et de l'Immigration a déjà été signalé dans cet avis.(1) Ce Comité joue un rôle important en conseillant le ministre sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'accorder un permis ministériel pour des raisons humanitaires à ceux dont la revendication du statut de réfugié est rejetée. Bien que les pouvoirs du Comité ne se limitent pas à l'étude des cas provenant du Comité consultatif sur le statut des réfugiés, nous pouvons recommander qu'au moins en ce qui concerne ces cas, le fondement et le mandat de ce Comité soient établis dans la Loi sur l'immigration de 1976. On peut prévoir que le Gouverneur-en-conseil établira, par règlement, les

(1) Supra., p. 8.

fonctions du Comité, ce qui permettra une plus grande flexibilité. Cependant, tant que la définition du terme réfugié ne sera par revue, l'existence et le fonctionnement de ce comité devraient être inclus dans la Loi. Actuellement, le Comité peut émettre un avis favorable au ministre lorsque, entre autres, "la situation d'oppression (par opposition à des persécutions personnelles) dans le pays d'origine du demandeur est telle qu'il serait inhumain de l'y renvoyer."(1)

F. Les cas oubliés: les revendicateurs détenteurs du permis ministériel

Par ailleurs, nous croyons que la Loi de l'immigration de 1976 devrait aussi être amendée pour autoriser explicitement la revendication du statut de réfugié par le détenteur d'un permis ministériel. Actuellement, le ministre peut révoquer un tel permis et, après avis, ordonner la déportation de cette personne sans enquête, ni audition, et sans la possibilité de revendiquer le statut de réfugié. Ce pouvoir de déportation sans audition a déjà été critiqué par la Commission des droits des Nations unies. Une décision récente de la Cour fédérale du Canada vient de déclarer inopérantes les dispositions de la Loi sur l'immigration de 1976, qui ne respectent pas la garantie constitutionnelle du revendicateur sur permis ministériel d'obtenir une décision sur son droit au statut de réfugié "en conformité avec les principes de justice fondamentale."(2)

---

(1) Groupe d'étude, op. cit., Appendice B: Mandat du Comité spécial d'étude, p. 139. Cf. les commentaires des auteurs aux pp. 62 et 63.

(2) Tonato et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Cour fédérale du Canada, Première instance, dossier No T-364-85, décision non encore rapportée du juge Allison A.M. Walsh rendue à Ottawa le 17 juin 1985.

G. Situation actuelle au Québec

L'entente Couture-Cullen, signée en 1978, est presque muette sur la question des réfugiés. Elle ne traite que de "la sélection, à l'étranger, de réfugiés reconnus comme tels par le Canada aux termes de la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés." Le gouvernement fédéral conserve toute la juridiction sur les revendicateurs du statut de réfugié au Canada. L'attitude du gouvernement canadien s'appuie sur le paragraphe 25 de l'article 91 de la constitution canadienne, qui lui donnerait l'autorité exclusive en matière de naturalisation et d'aubains.

À l'époque de la signature de l'entente Couture-Cullen, le nombre de revendicateurs du statut de réfugié était peu important. Au début des années 80, cinquante demandes par mois émanaient du Québec. Environ la moitié des demandes étudiées étaient agréées. La crise économique de 1982 devait modifier profondément cette situation. Devant la montée du chômage, plusieurs pays qui avaient une tradition d'accueil ont durci leur attitude face aux réfugiés. Le gouvernement canadien ne fit pas exception puisqu'il annonça, en octobre 1982, qu'il n'accorderait plus d'aide financière aux revendicateurs dont la demande était à l'étude, même si la plupart d'entre eux étaient démunis.

Par la suite, le gouvernement canadien a pris d'autres mesures pour enrayer l'arrivée au Canada de personnes qui demandent un statut de réfugié. Il a imposé un visa aux visiteurs de plusieurs pays d'origine des réfugiés, en 1983 et en 1984.

Mais cela n'a pas empêché le nombre de revendicateurs d'augmenter. De 1982 au printemps de 1984, la moyenne mensuelle était d'environ 200 par mois, avec une pointe importante à l'été 1983. De juillet à décembre 1984, on en était à 231 par mois. Pour les 5 premiers mois de 1985, la moyenne mensuelle était de 373.

Le nombre des demandes est tel qu'il a provoqué un engorgement administratif et judiciaire très sérieux. Environ 12 500 personnes, dont 7 000(1) au Québec, attendent pour savoir si elles seront acceptées ou non à titre de réfugié au Canada. Le processus d'examen de la demande de statut de réfugié, pour une personne qui utilise toutes les étapes d'appel, peut durer de 2 à 5 ans.

Le 4 avril dernier, la Cour suprême décidait que tout revendicateur qui présente une demande à la Commission d'appel de l'immigration a le droit d'être entendu en personne. L'effet de cette décision sera de provoquer un engorgement encore plus sérieux et d'allonger des délais déjà trop longs.

H. Que fait le Québec ?

Les pouvoirs actuels du Québec, selon l'entente Couture-Cullen, ne concernent que la sélection à l'étranger d'immigrants ou de réfugiés. L'admission au Canada relève du gouvernement fédéral, de même que le contrôle des frontières. Le Québec n'a donc pas juridiction pour décider du sort des personnes qui, une fois sur place, demandent un statut de réfugié au sens de la Convention des Nations unies. Le Québec

(1) Ces chiffres datent du printemps 1985. Ils ont augmenté au cours des derniers mois.

n'a qu'un rôle de fournisseur de services. La durée durant laquelle ces services sont fournis échappe à son contrôle, elle dépend de la longueur des procédures d'admission et d'appel régies par le gouvernement fédéral.

Disons-le d'emblée, le Québec, par rapport aux autres provinces, n'a pas à rougir des services offerts aux requérants du statut de réfugié. Selon un rapport récent du Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration:

> "Les services offerts par les gouvernements provinciaux varient considérablement d'une province à l'autre. L'Alberta et la Colombie britannique offrent le moins de services aux revendicateurs du statut de réfugié. A mesure que nous nous déplaçons vers l'Est, nous constatons que les gouvernements provinciaux font preuve de plus de souplesse et que l'éventail des services offerts s'élargit. Au Québec, les revendicateurs dans le besoin bénéficient d'un système poussé de mesures de protection qui leur permet de se débrouiller et leur assure un certain bien-être. Les services offerts par les O.N.G. sont à peu près les mêmes partout au Canada, mais peuvent parfois varier selon le degré d'organisation, de collaboration et enfin de coopération qu'ils reçoivent des gouvernements fédéral et provinciaux. Au Québec, les O.N.G. ont mis leurs forces en commun pour mettre sur pied un mécanisme de collaboration appelé "Table de concertation". Ils ont ainsi pu devenir cent fois plus efficaces et améliorer leur position pour influer sur les décisions gouvernementales."(1)

(1) Conseil consultatif canadien de l'Emploi et de l'Immigration, Services aux revendicateurs du statut de réfugié, Rapport remis à l'Honorable Flora MacDonald, mai 1985.

Le revendicateur qui a demandé à un des bureaux du Québec de la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (C.E.I.C.), de le reconnaître à titre de réfugié au sens de la Convention subi d'abord un examen médical aux frais de la C.E.I.C.(1) Puis il est référé au ministère québécois des Communautés culturelles et de l'Immigration (M.C.C.I.) où on lui émet une attestation d'identité. Cette attestation d'identité lui donne accès à l'aide sociale, s'il en a besoin, ainsi qu'à l'assurance-maladie et à l'assurance-hospitalisation. Le revendicateur pourra aussi bénéficier de l'aide juridique et de la scolarisation primaire et secondaire gratuite. Le M.C.C.I. lui fournira aussi des services d'interprétation, l'aidera à trouver un logement et le mettra en contact avec les organismes non gouvernementaux appropriés. Le coût de ces mesures, sur le budget du Québec de 1984-1985, a été estimé à quelque 20 millions de dollars, dont 9 millions sont assumés par le gouvernement fédéral. L'augmentation importante du nombre de revendicateurs à la fin de 1984, puis en 1985, a certainement fait augmenter ces coûts.

Mais le revendicateur n'a droit ni aux allocations familiales ni aux prêts et bourses. S'il a accès à l'enseignement collégial et universitaire, il doit défrayer les frais de scolarité plus élevés pour des étrangers que pour les québécois.

Pendant l'étude de leur dossier par la Commission de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, les revendicateurs ne reçoivent plus,

---

(1) La C.E.I.C. émet un carnet de santé permettant de recevoir pendant trois mois, des soins aux frais du Fédéral, ce qui couvre la période d'attente de la carte d'assurance-maladie du Québec.

depuis octobre 1982, de support financier du gouvernement canadien.(1) Par contre, plusieurs des services auxquels leur donne accès le gouvernement du Québec sont des programmes à frais partagés.

L'aide financière directe du gouvernement fédéral n'est disponible qu'après reconnaissance du statut de réfugié et pour un an seulement. C'est à ce moment que le Québec émet, sans discussion, son Certificat de sélection. (2)

Quant au revendicateur dont la demande est refusée, il pourra éventuellement être sélectionné comme immigrant par le Québec. La règlementation québécoise concernant l'immigration de personnes en situation de détresse est plus généreuse que la Convention de Genève. Toutefois, comme les pouvoirs du Québec sont limités à la sélection à l'étranger, le revendicateur refusé par la C.E.I.C. devra, pour immigrer au Québec, mener ses démarches de l'étranger. Dans certains cas, la C.E.I.C. peut accepter que les démarches soient faites sur place, ce qui n'est pas couvert par l'entente Couture-Cullen.

Il est probable que ces mesures généreuses aient une relation directe sur le nombre croissant de revendications dont plus de la moitié émane du Québec alors que ce dernier n'accueille que 17 pour cent des immigrants et que sa population n'est que le quart de celle du Canada.

---

(1) L'aide fédérale est exceptionnellement disponible pendant l'étude des dossiers dans le cadre de programmes humanitaires particuliers.

(2) Lors de l'émission de l'attestation d'identité, on avait également préparé le formulaire demandant le Certificat de sélection.

I. Que devrait faire le Québec ?

La décision d'octobre 1982 de la C.E.I.C. de supprimer l'aide financière aux personnes en attente du statut de réfugié a placé les Québécois devant un choix de société. Les organismes non gouvernementaux, l'opinion publique et le gouvernement ont admis qu'on ne pouvait pas utiliser la faim, le froid et la maladie pour freiner l'arrivée de revendicateurs du statut de réfugié.

L'adoption de ces mesures fut marquée de nombreuses péripéties. Devant l'augmentation des inscriptions à l'aide sociale de revendicateurs au statut imprécis, n'ayant souvent pas de documents d'identité, on décida dans un premier temps de n'accepter que les personnes ayant soumis une déclaration assermentée à Emploi et Immigration Canada. Par la suite, pour ne plus être lié par une démarche relevant d'un autre niveau de gouvernement, on imposa la possession du Certificat de sélection du Québec pour avoir accès à l'aide sociale.

Mais le M.C.C.I., qui émet ces certificats, fut rapidement débordé. Comme les délais d'attente y ont rapidement atteint plusieurs mois, le Centre des services sociaux de Montréal métropolitain (C.S.S.M.M.) décida d'apporter son aide financière aux revendicateurs, même s'il n'avait ni les fonds ni l'appareil administratif requis pour faire face à cette situation.

Sur le plan de la santé, c'est en juin 1983 que le ministre des Affaires sociales décida que les revendicateurs qui avaient présenté une demande de Certificat de sélection seraient admissibles à l'assurance-hospitalisation et à la R.A.M.Q.

La façon de faire actuelle, qui repose sur l'attestation d'identité, résulte d'une décision du Conseil des ministres prise au printemps de 1984.

Il est important de souligner que, les organismes non gouvernementaux ont joué un rôle important en multipliant les pressions pour que ces décisions soient prises.

Les avantages sociaux (aide sociale, assurance-maladie, aide juridique, etc.) leur sont maintenant acquis tant qu'ils séjournent au Québec, sans que ce dernier ait de contrôle sur la durée d'examen de leur demande. La probabilité qu'un ordre d'expulsion soit émis et exécuté est assez faible. Quand un processus d'examen et d'appel a duré des années, le revendicateur refusé a eu le temps de tisser au Québec des liens qui lui permettent d'invoquer des motifs humanitaires pour justifier sa demande de résidence.

Selon le rabbin Plaut, nous n'avons pas à nous inquiéter de cette situation parce que nous ne sommes pas inondés de demandes de revendicateurs. L'éloignement géographique de leurs pays d'origine et le coût du transport par avion feraient que le nombre de demandeurs serait relativement limité. De plus, ajoute le rapport Plaut, un processus d'examen des demandes plus rapide, tel que préconisé,

aurait un effet dissuasif sur les fraudeurs. Avec le nouveau processus, estime-t-il, 60% des revendications continueront d'être refusées, sans pour autant entraîner l'expulsion automatique, car divers autres recours sont prévus dans de tels cas.

S'il est vrai que d'autres pays reçoivent plus d'immigrants illégaux (notamment les Etats-Unis) ou de réfugiés (notamment la Thaïlande et d'autres pays de premier asile) que notre pays, il est également vrai que le développement de ce mouvement des revendicateurs est en train de faire perdre au Québec le contrôle de sa politique d'immigration et de sélection des réfugiés.

Il faut bien comprendre que les critères usuels de sélection du Québec (profession, adaptabilité, etc.) ne s'appliquent pas aux revendicateurs et que ceux-ci forment une fraction de plus en plus importante des nouveaux venus.

Il est difficile de prévoir l'effet global de la mise en application des recommandations du rapport Plaut sur le nombre de nouveaux revendicateurs. L'effet pourrait être dissuasif pour les fraudeurs et attractif pour les revendicateurs légitimes.

Les revendicateurs sur place utilisent des ressources humaines et financières qui, dès lors, ne sont plus disponibles pour d'autres personnes également persécutées du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur groupe social ou de leurs opinions politiques, mais qui n'ont pas la possibilité, l'initiative ou les ressources requises pour prendre l'avion jusqu'à Montréal.

Poussés par notre compassion pour les situations qui nous touchent de près, nous sommes en train d'établir deux justices: l'une généreuse pour ceux qui parviennent à se rendre au Canada, l'autre distante, froide, sans aide sociale ni juridique, sans opinion publique, pour des gens qui vivent des situations pénibles dans les camps de réfugiés éloignés. Notre coeur est très près de nos yeux et trop loin de notre raison.

En même temps qu'augmente le nombre de revendicateurs du statut de réfugié, le nombre de personnes qui sont autorisées par Emploi et Immigration Canada à demander sur place le statut d'immigrant augmente aussi. Selon l'interprétation fédérale, ces réquérants aussi échappent à l'entente Couture-Cullen. Il suffit d'ajouter à cela que l'importance du chômage est telle que la grille de sélection du Québec, qui accorde beaucoup d'importance aux besoins de main-d'oeuvre, sert à sélectionner un pourcentage de plus en plus faible de l'ensemble du mouvement d'immigration.

Par conséquent, le Québec doit chercher à négocier une modification à l'entente Couture-Cullen avec le Gouvernement fédéral afin de reprendre le contrôle de sa politique d'immigration qui lui échappe graduellement. Cette entente modifiée devrait notamment accorder au Québec le pouvoir de sélectionner sur place, sans qu'elles aient à se rendre à l'étranger, des personnes qui requièrent le statut d'immigrant, que ce soit en invoquant une situation de détresse ou pour d'autres raisons.

Il y a, de par le monde, environ douze millions de réfugiés. Il y a aussi des centaines de millions de gens qui vivotent dans des

pays où le niveau de vie est très bas et où le respect des droits de la personne ou des minorités est médiocre. Pour ces personnes, un statut de réfugié politique, à défaut de celui souvent inaccessible d'immigrant dans un pays développé et démocratique, peut être tentant. Finalement, l'envergure du problème est telle que ni le Québec ni le Canada seuls n'y peuvent grand chose. C'est un domaine où la concertation internationale est essentielle.

On peut penser que si toutes les provinces canadiennes et tous les pays d'accueil adoptaient une position commune, l'effort d'intégration qui serait demandé à chacun serait mieux proportionné.

Pour ce qui est de la situation concrète des 7 000 revendicateurs du Québec, et de ceux qui s'y ajouteront dans les prochains mois et années, nous recommandons de maintenir la décision prise suite aux événements d'octobre 1982, c'est-à-dire que les revendicateurs en attente de statut continuent de bénéficier des systèmes de sécurité sociale.

Toutefois, puisque le gouvernement du Canada ne semble pas vouloir partager sa juridiction, nous pensons qu'il doit en conséquence assumer entièrement les frais reliés aux revendicateurs. Il doit assumer jusqu'au bout, et dans l'honneur, sa souveraineté dans ce domaine. Il ne s'agit pas ici de créer au niveau fédéral les services rendus par les provinces, mais de payer la note aux provinces et organismes non gouvernementaux qui ont accepté de sauver la réputation du Canada en octobre 1982.

Finalement nous avons noté qu'il n'y a pratiquement aucun travail de recherche systématique publié sur les revendicateurs du statut de réfugié. Puisqu'ils prennent une importance croissante dans le flux annuel d'immigrants, que la réunification de leur famille qui surviendra lorsqu'ils auront obtenu le statut de résident permanent leur accordera plus d'importance encore, il nous semble qu'il y a là une priorité de recherche. Quel est le portrait-type du revendicateur, quelles sont ses conditions de vie, comment s'intégre-t-il à la société québécoise? Voilà autant de questions qui devraient retenir l'attention des chercheurs.

J. Résorber le retard accumulé

Nous croyons qu'il est urgent d'adopter les dispositions législatives requises pour assurer aux revendicateurs du statut de réfugié les garanties juridiques proposées dans le rapport Plaut. Tous ceux qui attendent une décision sur leur cas devront bénéficier de ces garanties. Tous ceux qui n'ont pas eu droit à une audition devraient être entendus. Nous ne partageons pas l'idée avancée par le rabbin Plaut d'établir des catégories différentes parmi les revendicateurs en acceptant certains cas selon le pays d'origine ou selon l'existence de programmes spéciaux visant leur pays d'origine. Nous pensons qu'en établissant des classes de réfugiés, cette méthode va préjudicier au droit de tous les revendicateurs à une appréciation objective de leur cas. Celui qui ne provient pas d'un pays identifié ou d'un pays pour lequel un programme spécial existe aura implicitement une preuve supplémentaire à faire alors que tous les cas devraient être étudiés selon leur mérite.

Nous ne pensons pas que le processus actuel permette de déterminer le statut des revendicateurs selon les normes voulues. Les membres du Comité consultatif et les agents chargés des cas doivent disposer des moyens d'information et de formation supplémentaires. C'est pourquoi nous recommandons un programme général de redressement pour les cas en attente. Nous suggérons qu'une date limite soit imposée pour éviter les demandes sans fondement.

À défaut d'un tel programme général, nous recommandons que tous les revendicateurs aient droit à une audition directe devant la Commission d'appel d'immigration, instance qui, à notre avis, répond le mieux au nouveau processus envisagé dans le rapport Plaut.

SOUS-COMITÉ SUR LE RAPPORT PLAUT : PROCESSUS DE RECONNAISSANCE DU STATUT DE REFUGIE

RECOMMANDATIONS

1. Le Conseil suggère que la définition du terme «réfugié» dans la Loi sur l'immigration de 1976 soit révisée pour l'adapter aux exigences de la situation actuelle des réfugiés, en y incorporant les éléments nouveaux compris dans les lignes directrices adoptées par le Ministre de l'Emploi et de l'Immigration, en février 1982.

2. Le Conseil ne souhaite pas l'incorporation dans la définition statutaire du terme «réfugié» des clauses d'exclusion et de cessation du statut provenant de la Convention de Genève. On recommande plutôt un amendement à la loi qui accorderait au réfugié reconnu le droit d'obtenir le droit d'établissement au Canada, sous réserve du pouvoir de l'arbitre de l'exclure pour les motifs déjà prévus à l'article 4 de la Loi sur l'immigration.

3. Dès que le statut de réfugié protégé par la Convention est reconnu, nous recommandons que la demande de résidence des membres de la famille du réfugié soit étudiée en même temps que la sienne.

4. Il faut créer un organisme décisionnel statutaire pour déterminer le bien-fondé des revendications. Un fonctionnaire spécialisé devrait se charger du cas des revendicateurs au moment de la formulation de la demande à la frontière ou de leur revendication ultérieure jusqu'à la réception de la dernière décision relative à la détermination du statut de réfugié. Le nouvel Office des réfugiés devrait avoir ses propres ressources et comprendre les deux sections proposées dans le rapport, l'une se chargeant de la formation continue des membres et des agents de l'Office et l'autre de la documentation et de l'information.

5. La revendication devrait être étudiée dès qu'elle est formulée, avant ou durant une enquête et indépendamment de la situation légale du revendicateur; en outre, tous les revendicateurs devraient disposer des mêmes droits à la révision de la décision prise.

6. Les gouvernements, dans leurs politiques officielles, doivent encourager la participation des organismes non-gouvernementaux dans leur rôle de conseiller et dans leur rôle de soutien aux revendicateurs du statut de réfugié.

7. Le nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié doit réserver au représentant au Canada du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés un rôle de conseiller privilégié en lui accordant formellement le droit d'assister aux séances du Comité central et/ou des comités régionaux et d'y donner son avis.

8. Nous recommandons une étude sur les raisons et les conditions de détention des revendicateurs du statut de réfugié.

9. Nous sommes d'avis que l'accélération du processus de détermination de la validité des revendications, dans un système qui assure une audition orale équitable et le plus près possible de l'endroit où demeure le revendicateur, est l'outil indispensable de dissuasion et d'élimination des revendications abusives.

10. Le Conseil recommande fortement la mise sur pied d'un système d'audition orale au premier niveau par trois membres de l'Office. Seul un tel système peut permettre d'arriver au degré de certitude requise, compte tenu de la complexité des informations à analyser, des éléments techniques à trancher et des questions de crédibilité à apprécier.

11. Le Conseil opte donc pour le modèle A proposé par le rabbin Plaut, lequel modèle offre en premier lieu une audition orale par trois membres et la révision judiciaire directe, au besoin, en Cour fédérale d'appel.

12. Nous sommes d'accord avec le rapport qui propose l'abandon du système actuel d'élimination préliminaire des revendications considérées comme manifestement non-fondées parce qu'il implique une décision prématurée sur le fond et sans audition orale.

13. Le Comité spécial d'étude devrait être incorporé dans la Loi en particulier pour revoir les cas de détresse humaine.

14. La Loi fédérale sur l'immigration doit être amendée pour prévoir la revendication du statut de réfugié par le détenteur d'un permis ministériel et selon le processus proposé.

15. Le Québec doit chercher à négocier une modification à l'entente Couture-Cullen avec le gouvernement fédéral afin de reprendre le contrôle de sa politique d'immigration qui lui échappe graduellement. Cette entente modifée devrait notamment accorder au Québec le pouvoir de sélectionner sur place, sans qu'elles aient à se rendre à l'étranger, les personnes qui requièrent le statut d'immigrant, que ce soit en invoquant une situation de détresse ou pour d'autres raisons.

16. Nous recommandons que les revendicateurs en attente de statut continuent de bénéficier des systèmes de sécurité sociale, y compris l'aide juridique.

17. Nous pensons que le gouvernement canadien, qui a la responsabilité exclusive sur le statut des revendicateurs, doit rembourser les frais assumés par les provinces pour ces personnes.

18. Nous recommandons que le Québec discute avec ses partenaires canadiens afin que chaque province accepte que les revendicateurs en attente de statut soient partout admissibles, sans entraves administratives, aux systèmes de sécurité sociale et de santé.

19. Nous recommandons que les chercheurs en sciences humaines accordent plus d'importance à la question des réfugiés parce que ceux-ci ont de plus en plus d'importance dans le flux annuel des immigrants.

20. Pour résoudre, de façon juste et rapide, le problème du retard dans l'étude des cas de revendication du statut de réfugié, et en tenant compte de l'absence d'audition orale des revendicateurs, le Conseil recommande un programme universel de redressement. Le gouvernement fédéral devrait accorder à toutes les personnes faisant partie de ce retard accumulé, à l'exception de celles prohibées en raison d'actes criminels, le statut de résident permanent. Il sera nécessaire de fixer une date limite d'admissibilité au programme de redressement, toutes les revendications postérieures à cette date devant être étudiées selon le nouveau processus.

    Si cette solution n'était pas adoptée, le Conseil recommande que toutes les revendications soient entendues oralement par la Commission d'appel de l'immigration.

21. En raison de la situation des femmes réfugiées et également en raison de leur charge familiale, le Conseil recommande que le futur Office des réfugiés établisse des lignes directrices spéciales pour la reconnaissance de statut aux femmes réfugiées. L'Office devrait faire effectuer des recherches sur les profils des femmes réfugiées; il devrait aussi mettre sur pied des séances d'information et de sensibilisation aux problèmes particuliers des femmes réfugiées.

22. Le nouveau processus doit assurer l'égalité aux réfugiés ayant des déficiences physiques et mentales, tant au niveau de la procédure que dans l'appréciation des éléments subjectifs et objectifs de la crainte.

1985-09-04

CONSEIL DES COMMUNAUTES CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION

LISTE DES MEMBRES

Juanita-Rose Westmoreland-Traoré, présidente

Dominique de Pasquale, vice-président aux Communautés culturelles

Robert Maheu, vice-président à l'Immigration

Manuel de Almeida-Moura

José-Armand Barrera

Soeur Lucille Bernatchez

Egan Chambers

Francine Dubé

Théoharis Fournaris

Julien Harvey

Jean Isseri

Randy M. Mylyk

Léon Ouaknine

Djamel Toualbi

Phuong Trinh

Juliette Barcelo, sous-ministre des Communautés culturelles et de l'Immigration*

* participe aux séances du Conseil mais n'a pas droit de vote.